

THAY ĐỔI CƠ BẢN TRONG CHÍNH SÁCH NGOẠI HỐI NĂM 2011 VÀ ĐỊNH HƯỚNG TRONG QUẢN LÝ, ĐIỀU HÀNH CÁC NĂM TIẾP THEO

Nguyễn Quốc Hùng*

Năm 2011, kinh tế thế giới đối mặt với nhiều khó khăn và thách thức, giá dầu thô và các mặt hàng lương thực, thực phẩm, nguyên vật liệu trên thị trường quốc tế tăng cao, thị trường chứng khoán sụt giảm, khủng hoảng nợ công xảy ra ở nhiều nước thuộc khối EU..., đã tác động tiêu cực đến nền kinh tế nước ta. Trong nước, việc thực hiện chính sách tiền tệ, tài khóa nới lỏng trong nhiều năm, một mặt, đã đạt được những thành tựu đáng kể về tăng trưởng kinh tế, đầu tư... nhưng cũng làm phát sinh một loạt các bất cập tích tụ, bộc phát như lạm phát tăng cao; thâm hụt cán cân thương mại kéo dài (nhập siêu hàng hóa năm 2010 là 12,4 tỷ USD, bằng 17,3% tổng kim ngạch hàng hóa xuất khẩu; năm 2011, bằng 9,9% tổng kim ngạch hàng hóa xuất khẩu) gây áp lực lên tỷ giá và thị trường tiền tệ. Bối cảnh tình hình trên đặt ra nhiều thách thức đối với công tác quản lý, điều hành chính sách tỷ giá và hoạt động ngoại hối của Ngân hàng Nhà nước (NHNN). Bài viết sau đây khái quát những thay đổi cơ bản trong chính sách ngoại hối năm 2011 và đề xuất những định hướng trong quản lý, điều hành các năm tiếp theo.

1. Nhìn lại những thay đổi cơ bản trong chính sách ngoại hối năm 2011: NHNN đã tập trung thực hiện đồng bộ các giải pháp của Chính phủ nêu tại Nghị quyết 11/NQ-CP ngày 24/02/2011 nhằm kiểm soát lạm phát và ổn định vĩ mô, trong đó có mục tiêu ổn định thị trường ngoại hối. Để thực hiện các mục tiêu này, bên cạnh chính sách tiền tệ thắt chặt; NHNN đã thực hiện các chính sách ngoại hối nổi bật sau:

- Điều hành tỷ giá năm 2011

NHNN thực hiện điều hành tỷ giá USD/VND linh hoạt theo sát diễn biến cung cầu ngoại tệ trên thị trường, diễn biến cán cân thanh toán quốc tế và các cân đối vĩ mô; đồng thời phát tín hiệu rõ ràng để định hướng thị trường ngoại hối. Cụ thể: (i) Điều chỉnh tăng tỷ giá bình quân liên ngân hàng 9,3% áp dụng ngay từ đầu năm (ngày 11/2/2011) từ mức 18.932 lên mức 20.693; đồng

* NHNN

thời giảm biên độ giao dịch từ +/- 3% xuống +/- 1%; (ii) trong năm, thực hiện điều chỉnh tỷ giá bình quân liên ngân hàng linh hoạt theo cả hai chiều phù hợp diễn biến cung cầu ngoại tệ trên thị trường và các cân đối vĩ mô trong nền kinh tế. Tháng 2 đến tháng 4, tăng tỷ giá bình quân liên ngân hàng bình quân tháng từ mức 20.335 lên 20.713 và giảm trong các tháng 6,7,8 về mức 20.618 và tăng trở lại từ tháng 9 đến tháng 12/2011 từ mức 20.628 lên 20.813. Đồng thời, NHNN, công bố rõ thông điệp điều hành tỷ giá cho cả năm biến động tăng không quá 1% kể từ tháng 9/2011.

- Sử dụng đồng bộ nhiều công cụ, giải pháp để kiểm soát thị trường ngoại hối

NHNN đã sử dụng đồng bộ nhiều công cụ nhiều giải pháp để kiểm soát, điều tiết thị trường, tác động đến cả cung và cầu ngoại tệ, ổn định thị trường, ngăn chặn hiện tượng đầu cơ làm rối loạn thị trường ngoại hối và hạn chế tình trạng đô la hóa, vàng hóa nền kinh tế: (i) Thực hiện các biện pháp can thiệp, bình ổn thị trường ngoại hối ở những thời điểm căng thẳng và đáp ứng nhu cầu ngoại tệ nhập khẩu đối với các mặt hàng thiết yếu của nền kinh tế; (ii) Ban hành Thông tư 07/2011/TT-NHNN ngày 24/3/2011 quy định cho vay bằng ngoại tệ của tổ chức tín dụng đối với khách hàng. Ngày 09/04/2011, NHNN tiếp tục ban hành Quyết định số 750/QĐ-NHNN về tăng tỷ lệ dự trữ bắt buộc bằng ngoại tệ đối với các TCTD; đồng thời, ban hành Thông tư số 09/2011/TT-NHNN quy định giảm mức lãi suất huy động bằng đôla Mỹ không quá 2%/năm và điều chỉnh Thông tư 13 nâng hệ số rủi ro đối với Tài sản có bằng ngoại tệ của TCTD từ 20% lên 50% và 250% đối với khoản vay bảo đảm bằng vàng. Các qui định này nhằm thu hẹp đối tượng được vay ngoại tệ trong nước; thắt chặt tín dụng ngoại tệ và tín dụng bảo đảm bằng vàng; đồng thời khuyến khích chuyển quan hệ huy động (vay mượn) sang quan hệ mua bán ngoại tệ; góp phần ổn định thị trường ngoại tệ và chống đô la hóa nền kinh tế; (iii) Ban hành Thông tư 13/2011/TT-NHNN ngày 31/5/2011 nhằm tăng nguồn cung ngoại tệ, chống tâm lý găm giữ ngoại tệ của các tổ chức kinh tế. Đồng thời, ban hành Thông tư 15/2011/TT-NHNN ngày 12/8/2011, Thông tư 20/TT-NHNN ngày 29/8/2011 giảm hạn mức mang và mua ngoại tệ tiền mặt khi xuất nhập cảnh nhằm giảm cầu ngoại tệ tiền mặt và khuyến khích sử dụng phương tiện thanh toán không dùng ngoại tệ tiền

mặt; (iv) Kiểm soát chặt chẽ hoạt động vay trả nợ nước ngoài của doanh nghiệp cũng như cho vay ra nước ngoài của TCTD; bảo đảm trong hạn mức và góp phần giảm sức ép về cầu ngoại tệ bằng việc ban hành các Thông tư 18/TT-NHNN ngày 23/8/2011 và Thông tư 19/TT-NHNN ngày 24/8/2011, Thông tư số 45/TT-NHNN ngày 30/12/2011; (v) Ban hành Thông tư 32/2011 sửa đổi bổ sung Thông tư 11/2011 ngày 29/4/2011 nhằm tăng cường vai trò quản lý nhà nước đối với hoạt động kinh doanh vàng thông qua các công cụ như thắt chặt điều kiện TCTD được phép chuyển đổi vàng tồn quỹ thành tiền và mở tài khoản vàng ở nước ngoài; quy định về trạng thái vàng. Ban hành Thông tư 33 ngày 08/10/2011 thắt chặt không cho vay vốn để mua vàng, đồng thời điều chỉnh nâng hệ số rủi ro lên 250% đối với cho vay bảo đảm bằng vàng. Tháng 10/2011, cho phép 5 ngân hàng thương mại và công ty SJC thực hiện can thiệp, bình ổn giá vàng bên cạnh công cụ cấp phép nhập khẩu vàng và kiểm soát trạng thái vàng của các thành viên tham gia. Các qui định này là thay đổi lớn trong cơ chế quản lý hoạt động kinh doanh vàng, thắt chặt tín dụng; vừa can thiệp mạnh chống đầu cơ và bình ổn giá vàng trên thị trường trong nước.

- Tăng cường chế tài, kiểm tra, thanh tra hoạt động ngoại hối và công tác tuyên truyền

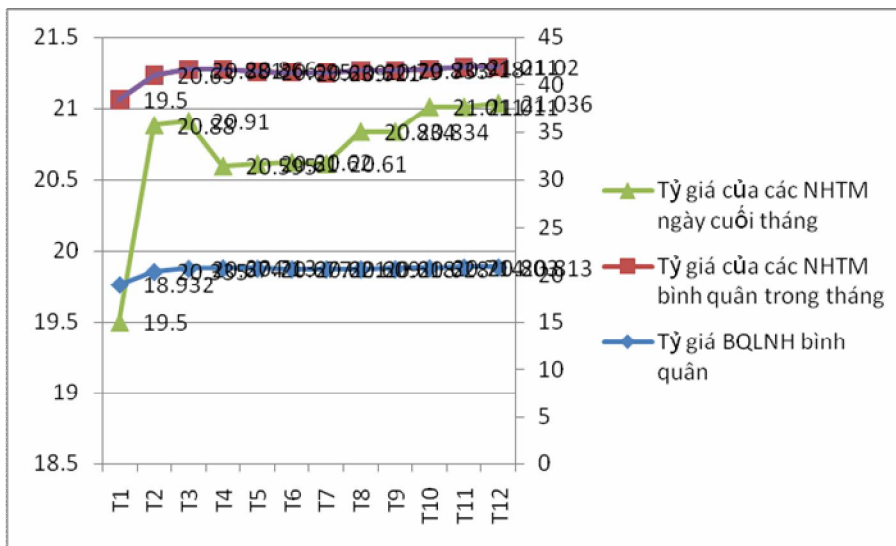
NHNN trình Chính phủ ban hành Nghị định 95/2011/NĐ-CP ngày 20/10/2011 sửa đổi, bổ sung Nghị định 202/2004/NĐ-CP ngày 10/12/2004 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và hoạt động ngân hàng, trong đó nâng cao mức phạt và hình thức xử lý đối với ngoại tệ, vàng của các đối tượng vi phạm về hoạt động kinh doanh, quảng cáo, niêm yết, sử dụng ngoại tệ, vàng trái quy định nhằm kiểm soát ổn định thị trường ngoại tệ, vàng và đưa hoạt động này vào nề nếp, chống đầu cơ, lũng đoạn thị trường ngoại tệ, vàng. Đồng thời, NHNN tích cực thông tin tuyên truyền về cơ chế chính sách tiền tệ, ngoại hối, tỷ giá, vàng trên các phương tiện thông tin đại chúng và các cuộc họp báo chí của Chính phủ, của ngành nhằm phổ biến, tuyên truyền quy định của nhà nước về tiền tệ, ngoại hối và hoạt động ngoại hối để doanh nghiệp, người dân hiểu rõ về cơ chế chính sách của NHNN; ổn định tâm lý và chủ động hơn trong hoạt động kinh doanh.

2. Một số thành quả đã đạt được của năm 2011

Nhờ thực hiện đồng bộ, linh hoạt các giải pháp cơ bản về tỷ giá và hoạt động ngoại hối song hành với việc điều hành chính sách lãi suất nội, ngoại tệ chặt chẽ, NHNN đã thu được thành công nổi bật trong năm 2011, cụ thể như sau:

- Thị trường ngoại tệ trong năm biến động tương đối ổn định: Tỷ giá giao dịch thực tế trên thị trường đã giảm dần và có những thời điểm về dưới mức tỷ giá bình quân liên ngân hàng (từ giữa tháng 4/2011), thị trường ngoại tệ tự do được kiểm soát chặt chẽ. NHNN đã mua được ngoại tệ từ các NHTM để thực hiện mục tiêu tăng dự trữ ngoại hối Nhà nước. Các TCTD nhìn chung đã chấp hành các quy định về mua bán ngoại tệ, tâm lý thị trường ổn định hơn, các nhu cầu ngoại tệ cấp thiết đã được đáp ứng kịp thời. *(Xem Biểu đồ 1)*

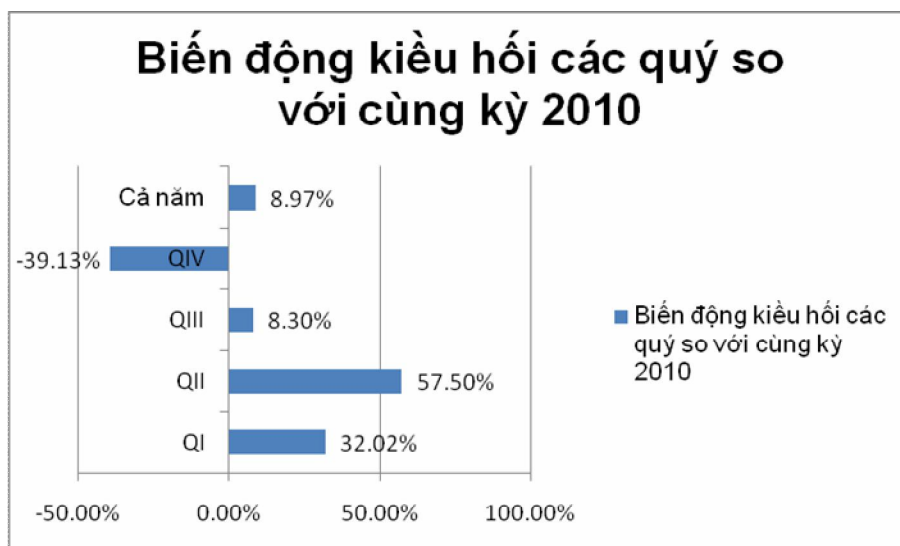
Biểu đồ 1: diễn biến tỷ giá bình quân liên ngân hàng (BQLNH) các tháng của năm 2011 và tỷ giá giao dịch của NHTM



Nguồn: NHNN

- Với việc điều hành tỷ giá linh hoạt và cơ chế quản lý hoạt động ngoại hối tích cực, chủ động nên các dòng vốn vào vẫn gia tăng, đặc biệt là nguồn kiều hối cả năm đạt 8,5 tỷ USD (cao nhất trong nhiều năm qua) trong bối cảnh kinh tế các nước đều gặp khó khăn, là thành tựu đáng tự hào của NHNN trong năm 2011. *(Xem Biểu đồ 2)*

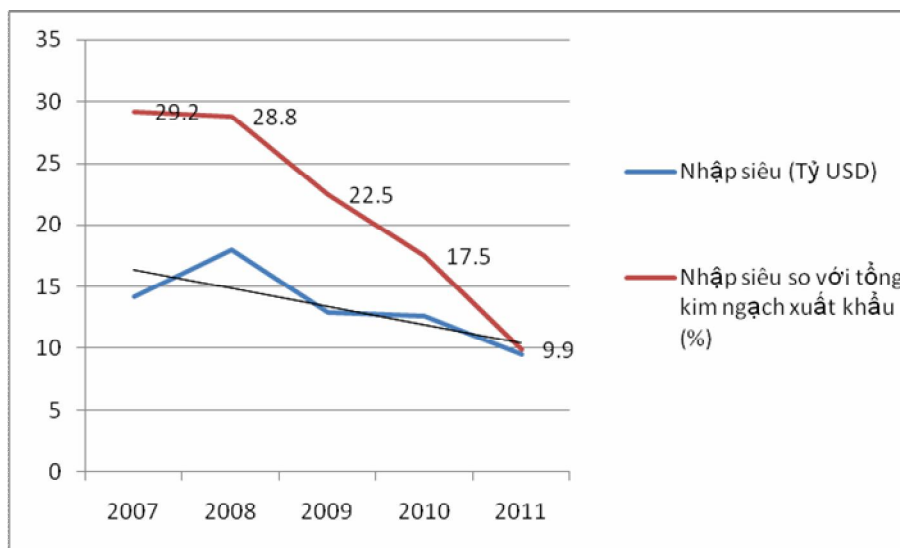
Biểu đồ 2: Diễn biến kiều hối các quý năm 2011 so với năm 2010



Nguồn: NHNN

- Cán cân thanh toán được cải thiện: Cán cân vãng lai thâm hụt 1,1 tỷ USD (khoảng 1% GDP), trong đó thâm hụt cán cân thương mại giảm đáng kể, nhập siêu thấp nhất trong 5 năm qua (9,9%/kim ngạch xuất khẩu); cán cân vốn tài chính thặng dư 6,2 tỷ USD tăng 12% so với năm 2010. Cán cân thanh toán tổng thể đã thặng dư trở lại khoảng trên 2,5 tỷ USD. (Xem Biểu đồ 3)

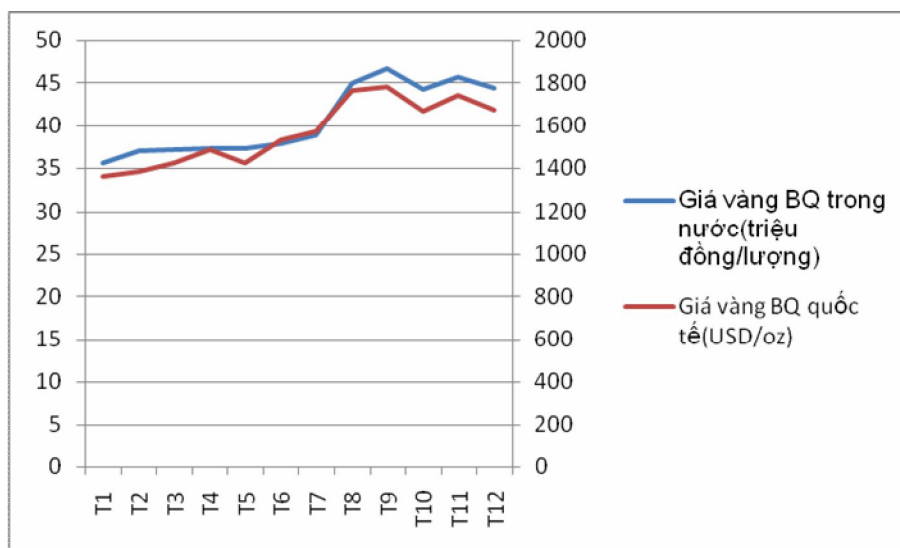
Biểu đồ 3: Diễn biến nhập siêu từ năm 2007 - 2011



Nguồn: TCTK

- Thị trường vàng được kiểm soát và biến động ngày càng sát hơn với thị trường vàng quốc tế. (Xem Biểu đồ 4)

Biểu đồ 4: Giá vàng thế giới và giá vàng trong nước bình quân qua các tháng năm 2011



3. Đề xuất định hướng và các giải pháp cho năm 2012 và các năm tiếp theo 2015 - 2020

Năm 2012, kinh tế thế giới dự báo đối mặt với nhiều thách thức, bất ổn, đặc biệt là khủng hoảng nợ công khu vực các nước EURO zone; kinh tế Mỹ còn đối mặt với nhiều thách thức. Trong nước, chúng ta bước vào giai đoạn quan trọng thực hiện đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế 2012-2015, trong đó tập trung khu vực tài chính và các doanh nghiệp nhà nước và kiềm chế lạm phát về 1 con số, đồng thời duy trì tăng trưởng kinh tế ở mức khá cao (Các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô lớn năm 2012: CPI 9,5-10%; đến 2015: 5-7%; GDP: 6-6,5% bình quân 5 năm 2011-2015 là 7%; bội chi ngân sách: 4,8% GDP đến 2015 giảm 4,5%; nhập siêu 11,5-12%/tổng kim ngạch xuất khẩu đến 2015 là 10%).

Năm 2012, ngành Ngân hàng tập trung triển khai nhiệm vụ quan trọng nhằm thực hiện các mục tiêu vĩ mô nêu tại Nghị quyết số 01/CP ngày 03/1/2012 và Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 7/1/2012 của Chính phủ, trong đó thực hiện chính sách tiền tệ linh hoạt, chặt chẽ nhằm đẩy lùi lạm phát thúc đẩy phát triển kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội và tăng cường quản lý nhà nước đối với thị trường ngoại hối, thị trường vàng, chống đô la hóa. Để thực hiện các mục tiêu quan trọng, chính sách ngoại hối và các giải pháp năm 2012 và các năm tiếp theo cần định hướng như sau:

- Về chính sách tỷ giá: (i) Điều hành tỷ giá linh hoạt theo tín hiệu thị trường, phù hợp quan hệ cung cầu ngoại tệ, lãi suất, lạm phát, cán cân thanh toán quốc tế, tạo điều kiện tăng dự trữ ngoại hối và khuyến khích xuất khẩu, giảm nhập siêu; (ii) Can thiệp và điều tiết ngoại tệ kịp thời bảo đảm ổn định thị trường ngoại tệ và mục tiêu của chính sách tỷ giá; (iii) Xây dựng các kịch bản điều hành tỷ giá đồng bộ với chính sách lãi suất năm 2012 và các năm tiếp theo; đồng thời phát triển các công cụ giao dịch hối đoái đi đôi với hoàn thiện phát triển thị trường ngoại hối cho các giai đoạn 2012-2015, 2015-2020.

- Chính sách kiều hối: tiếp tục điều chỉnh cơ chế chủ động, tích cực để thu hút mạnh luồng kiều hối vào hệ thống ngân hàng và các TCTD; đồng thời khuyến khích TCTD mở rộng hoạt động dưới nhiều hình thức để phát triển mạng lưới dịch vụ thu hút, chuyển tiền về nước.

- Chính sách quản lý hoạt động ngoại hối và thị trường vàng:

+ Quản lý hoạt động kinh doanh vàng: thực hiện vai trò chủ đạo của nhà nước trong quản lý đối với hoạt động kinh doanh vàng, đặc biệt là kinh doanh vàng miếng và thay đổi cơ chế quản lý, giám sát nhằm khuyến khích, thu hút nguồn vốn bằng vàng trong dân cư vào hệ thống TCTD, đảm bảo tối đa quyền lợi của người dân và chuyển đổi nguồn vốn này phục vụ phát triển kinh tế xã hội. Đồng thời, từng bước phát triển các công cụ phòng ngừa rủi ro cho hoạt động kinh doanh này của hệ thống TCTD.

+ Quản lý các giao dịch vốn: (i) Phối hợp với các Bộ Kế hoạch - Đầu tư, Bộ Tài chính kiểm soát chặt chẽ các luồng vốn vào ra; đặc biệt là vốn đầu tư gián tiếp nước ngoài, vay nợ ngắn hạn nước ngoài, đầu tư ra nước ngoài, cho vay ra nước ngoài nhằm phục vụ cho công tác quản lý, điều hành thị trường ngoại hối và tỷ giá; (ii) triển khai nghiên cứu các công cụ quản lý nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với các giao dịch này cũng như các giải pháp bảo đảm an ninh thị trường tiền tệ và ngoại hối trong các năm tiếp 2012 - 2015.

+ Quản lý các giao dịch vãng lai:

Tăng cường công tác quản lý các giao dịch vãng lai nhằm hạn chế sử dụng ngoại tệ, vàng trên lãnh thổ Việt Nam, chống đô la hóa trong dân cư và nền kinh tế. Cụ thể: (i) Phối hợp chặt chẽ với các cơ quan chức năng có liên quan nhằm tăng cường kiểm tra, xử lý vi phạm về niêm yết, quảng cáo, thanh

toán ngoại tệ; hoạt động kinh doanh vàng trong nước trái quy định; (ii) nghiên cứu để điều chỉnh cơ chế chính sách quản lý ngoại hối đối với giao dịch vãng lai trong dài hạn trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, đặc biệt là lĩnh vực thương mại và dịch vụ tài chính; (iii) xây dựng đồng bộ các giải pháp để thực hiện chống đô la hóa cho giai đoạn 2013 - 2020.

- Hoàn thiện chỉnh sửa, bổ sung cơ chế và khung pháp lý cao nhất về quản lý hoạt động ngoại hối (Pháp lệnh Ngoại hối) nhằm thực hiện 5 mục tiêu sau:

+ Thu hẹp và giảm tỷ lệ đô la hóa trong hệ thống ngân hàng và trong dân cư, nền kinh tế.

+ Thực hiện vai trò quản lý nhà nước và điều tiết của NHNN đối với hoạt động ngoại hối.

+ Bổ sung các khoảng trống pháp lý mà thực tế đã và sẽ phát sinh trong quá trình phát triển của nền kinh tế cũng như của thị trường tài chính trong nước và quốc tế.

+ Cải thiện cán cân thanh toán quốc tế.

+ Phù hợp với lộ trình hội nhập kinh tế quốc tế và cam kết tự do hóa; đồng thời phù hợp điều kiện thực tiễn phát triển thị trường ngoại hối, khả năng, trình độ của các định chế tài chính trong nước, đặc biệt của hệ thống các TCTD.

- Thanh tra, kiểm tra và thực hiện chế tài ngăn chặn buôn lậu biên giới và hành vi buôn lậu thương mại liên quan đến hàng hóa, ngoại tệ, vàng; Phối hợp công tác thanh tra, kiểm tra và xử phạt hành chính đối với các tổ chức, các cá nhân vi phạm hoạt động kinh doanh ngoại hối và sử dụng ngoại hối nêu ở trên; đồng thời, phối hợp các Bộ ngành liên quan hoàn thiện cơ chế chính sách ngăn chặn buôn lậu biên giới và hành vi buôn lậu thương mại liên quan đến hàng hóa, ngoại tệ, vàng; chống thất thoát ngoại tệ, vàng và lũng đoạn thị trường hàng hóa trong nước.

- Công tác tuyên truyền và phổ biến thông tin: Đẩy mạnh cung cấp thông tin tuyên truyền cho các doanh nghiệp, nhân dân nắm bắt và hiểu rõ cơ chế chính sách của NHNN về tỷ giá và hoạt động kinh doanh vàng, ngoại hối.

- Xây dựng các tiền đề, điều kiện, lộ trình để thực hiện từng bước quá trình tự do hóa có chọn lọc các hoạt động ngoại hối đi đôi với phát triển đồng bộ

thị trường ngoại hối cả về thành phần tham gia và các loại hình giao dịch trong các năm tiếp theo phù hợp với chiến lược phát triển ngành Ngân hàng giai đoạn 2015 - 2020 cũng như điều kiện thực tiễn thị trường tài chính, tiền tệ, tiềm lực kinh tế của quốc gia.